
L'AJUSTEMENT STRUCTUREL DU GHANA PEUT-IL ETRE FAVORABLE A L'AGRICULTURE ?

Michel Griffon

Tout au contraire de l'ajustement structurel pratiqué en Afrique de l'Ouest francophone, le Ghana connaît un processus d'ajustement fondé sur une restructuration de la dette sans ré-échelonnement, des financements d'aide importants, et ceci en fonction d'un engagement à long terme, ainsi qu'une réduction lente des effectifs de la fonction publique, bien que celle-ci soit pléthorique. La dévaluation a créé des conditions intéressantes de compétitivité extérieure dont le Ghana entend profiter mais qui risquent, si l'inflation n'est pas maîtrisée, de ne pas avoir de limite. Or (selon B. LEENHARDT et MF. L'HERITEAU) cette inflation se nourrit en partie de la masse monétaire créée par les apports financiers massifs des donateurs. Dans ce contexte, on voit mal comment l'agriculture pourra bénéficier de l'ajustement de façon significative. En effet, la relance souhaitée pour le cacao pourrait buter sur la très mauvaise conjoncture du marché qui risque de durer. Une politique de diversification des exportations agricoles est nécessaire mais elle trouverait ses limites dans la morosité des marchés. Enfin, on devrait surtout attendre de la production vivrière qu'elle n'obère pas la balance commerciale, faute de pouvoir être exportatrice dans la région. Mais il ne s'agit là que d'hypothèses de travail.

Le Ghana de N'Krumah était caractérisé par un développement étatiste important, en partie fondé sur les recettes d'exportation du cacao dont ce pays a longtemps été le premier producteur mondial. L'accroissement de la dette et l'insolvabilité de l'Etat ont entraîné la définition d'une politique d'ajustement avant que les autres pays d'Afrique de l'Ouest ne le fassent. Les interventions des institutions de Bretton Woods s'échelonnent de la manière suivante :

1979 : Prêt Stand By FMI	1983 : Prêt Stand By FMI
1984 : Prêt Stand By FMI	Prêt agricole BIRD
Prêt agricole BIRD	1986 : Prêt Stand By FMI
1988 : Prêt d'ajustement structurel BIRD	Prêt agricole BIRD
Prêt agricole BIRD.	

Ainsi que le montrent les travaux de B. LEENHARDT et MF. L'HERITEAU, auxquels ce texte emprunte l'essentiel des données¹, l'ajustement réalisé au Ghana est d'une nature très différente de celui réalisé ailleurs en Afrique de l'Ouest.

La nature de l'ajustement ghanéen

La récession économique ghanéenne a atteint des niveaux peut-être inégalés en Afrique de l'Ouest. En 1983, le pouvoir d'achat des fonctionnaires était de l'ordre de 10 à 30 % de ce qu'il était en 1977². La production de cacao a chuté (400 000 t. en 1976 contre 160 000 t. en 1984) et les industries manufacturières utilisaient globalement entre 30 et 50 % de leurs capacités. Dans ce contexte, une politique de relance par la consommation intérieure pouvait avoir quelques chances de réussite, et ce d'autant plus que le Ghana est un pays très peuplé [...] si on le compare aux autres pays d'Afrique de l'Ouest (à l'exception du Nigéria) où peut se constituer un marché intérieur géographiquement dense.

La première grande caractéristique n'est pas une originalité : l'ajustement s'est d'abord fait par les taux de change. En 1983, une dévaluation de 63,8 %, suivie en 1984 d'une dévaluation de 77 %, puis de 52 % en 1985 et 64 % en 1986, devait créer les conditions d'une restauration de la compétitivité et d'un redressement des finances publiques. Cependant, l'inflation est restée importante (40 % en 1987 et 31 % en 1988) et a "rattrapé" la dévaluation en 1988, ce qui risque d'entraîner le pays dans un cycle de dévaluations dangereuses. Une partie de la croissance de la masse monétaire peut en effet s'expliquer par les apports extérieurs dont la concession en monnaie locale crée des volumes monétaires de plus en plus importants. Une autre partie de la croissance peut s'expliquer par les anticipations des agents économiques. Ainsi, une des limites de l'ajustement par les taux de change dans ce cas précis serait l'entretien d'une inflation elle-même génératrice de dévaluation. Si le désendettement envers le système bancaire intérieur est effectif, l'endettement extérieur croît.

La deuxième caractéristique, en revanche, est spécifique au Ghana. Les aides extérieures sont très importantes (90 \$/tête contre 35 \$/tête pour les EAOI) et sont en grande partie destinées à compenser le déficit de la balance des paiements, laquelle connaîtra, selon les projections, un déficit aggravé. Ceci tient à l'importance des programmes d'investissements prévus (et donc aux importations que cela induit). Pour minimiser le danger que cela comporte, les institutions de Bretton Woods compensent la dégradation des balances commerciales et courantes par un flux encore plus important de prêts et

¹ Blaise LEENHARDT, Marie-France L'HERITEAU, 1989. Situation macro-économique et monétaire du Ghana. CCCE 1989. Diffusion limitée.

² cf. op. cit.

d'aides, de manière à permettre non seulement de couvrir le déficit croissant, mais aussi d'accroître les réserves de la Banque Centrale. Par ailleurs, l'aide multilatérale n'étant pas ré-échelonnable, ce schéma suppose que l'aide bilatérale prenne le relais à des conditions de quasi-don. Selon les précisions, le FMI, pour sa part, substituerait entre 1987 et 1991 de la dette à long terme à très bas taux d'intérêt à de la dette à court terme sans diminuer fortement l'encours. Cette restructuration de la dette est donc très favorable au Ghana, sous réserve que l'inflation soit réduite.

Ce traitement sur une longue durée est une dérogation à l'habitude prise en Afrique de l'Ouest de procéder à un retour rapide à l'équilibre de la balance des paiements. L'importance des ressources prévues le permet, ainsi que l'engagement de financement à long terme. Ainsi, sans ré-échelonnements, le Ghana voit la charge de sa dette en devises se réduire, tandis que son endettement à long terme s'accroît.

La troisième caractéristique est la lenteur de la réduction des effectifs de la fonction publique, qui sont parmi les plus élevés d'Afrique de l'Ouest ramenés à la population totale (trois fois plus qu'en Côte d'Ivoire, deux fois plus qu'en Guinée). Cette lenteur est favorisée, comme ailleurs en Afrique, par l'existence d'activités économiques connues de la quasi-totalité des fonctionnaires.

La dernière caractéristique importante est celle qui concerne la relance. Les salaires des fonctionnaires, surtout dans les catégories les plus basses, ont été réévalués pour entretenir la consommation. Mais c'est surtout le volume des investissements sur financement extérieur qui tire la croissance économique. Cette croissance a permis la restauration de l'équilibre budgétaire de l'Etat, aidée il est vrai par la privatisation d'entreprises publiques dont les déficits n'étaient plus supportables.

Ajustement et agriculture

L'agriculture ghanéenne est peu connue et encore peu étudiée. Aussi est-il encore difficile de comprendre quel est le rôle qui lui est assigné dans le processus général d'ajustement. Une analyse détaillée des projets d'investissements donnerait des indications. D'après les informations disponibles, deux voies auraient été choisies : la relance cacaoyère et la relance des marchés vivriers.

La relance cacaoyère a été décidée avant l'effondrement des cours de 1988. Tablant sur une production très extensive (plantations paysannes traditionnelles comme en Côte d'Ivoire) dont le coût de production en monnaie locale est bas, alors que les dévaluations permettent d'assurer une ressource importante, le Ghana espère récupérer des parts de marché importantes. Pour cela, les prix aux producteurs ont été augmentés (termes de l'échange interne multipliés par quatre entre 1985/86 et 1980/81). Cependant, il n'est pas certain que la réponse productive soit forte et rapide. Il convient en effet de recréer des circuits d'approvisionnement en biens de consommation dans les campagnes afin de

faciliter l'utilisation des encaisses monétaires obtenues par les producteurs, faute de quoi celles-ci seraient inutiles, ainsi que la cueillette du cacao. Par ailleurs, la grande compétition entre producteurs, alors que les prix sont au plus bas afin de décourager les moins productifs, alors que les deux plus gros acheteurs tentent de s'éliminer mutuellement du marché, ne procure pas au Ghana une sécurité suffisante pour dégager une capacité d'exportation à long terme. Aussi, sans plan de diversification des exportations agricoles, le processus d'ajustement du Ghana s'avérerait vulnérable. Pourtant, aucun produit agricole d'exportation n'apparaît aujourd'hui suffisamment porteur pour justifier d'importants investissements.

En revanche, la relance vivrière pourrait connaître une marge de manœuvre plus importante, à condition d'éviter le piège du déficit rizicole. La production de maïs pourrait trouver à s'échanger sur le marché régional en bénéficiant du cours de la monnaie par rapport au franc CFA. Mais une spécialisation maïsicole ne serait justifiée que si le Ghana avait une capacité de production de biens intéressant les pays voisins (engrais en particulier), ce qui est loin d'être le cas.

Ainsi, en fin de compte, on ne voit pas en quoi l'agriculture aurait un rôle moteur dans le processus d'ajustement ghanéen. Le rôle principal pourrait plutôt revenir au renouveau de l'industrie minière (or, diamant, bauxite, manganèse). En revanche, dans cette hypothèse, il serait demandé à l'agriculture de ne pas induire de déficit de la balance commerciale, ce qui pourrait éventuellement amener à prendre des mesures de protection sur les productions vivrières, point qu'il sera intéressant d'analyser à l'avenir.